

Transformaties van overheid en maatschappij

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (1988). Transformaties van overheid en maatschappij. In *Het Particulier Initiatief In De Nederlandse Verzorgingsmaatschappij: Een Bestuurskundige Benadering* (pp. 51-75). De Tijdstroom.

Document status and date:

Published: 01/01/1988

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

3. TRANSFORMATIES VAN OVERHEID EN MAATSCHAPPIJ

Nico A.A. Baakman

1. Inleiding

Door de huidige economische crisis is een oude discussie weer actueel geworden. Dat kwam, beter gezegd, niet zozeer door de crisis zelf, alswel door de politieke reactie erop. In ons land kwam de diagnose die uiteindelijk in meerderheid aanvaard werd neer op de vaststelling dat er iets fundamenteel verkeerd zou zijn aan de huidige rol van de overheid. Te veel overheidsregels, te veel uitgaven, te weinig kansen voor de markt of voor de maatschappij, te veel vervlechting, noem maar op. De gekozen termen verschilden, maar de teneur niet: de overheid zou veel te ver gegaan zijn. Bij zo'n recht-toe-recht-aan diagnose hoort een overeenkomstige therapie en die werd logischerwijze geformuleerd als het tegendeel van wat gezien werd als de oorzaak van de kwaal: de overheid moest terug. En met die diagnose annex therapie kon genoemde oude kwestie weer in het brandpunt van de politieke en sociaal-wetenschappelijke belangstelling komen te staan. Die kwestie is de verhouding en het onderscheid tussen overheid en maatschappij.

Sinds wij ermee vertrouwd zijn geraakt die twee te onderscheiden, iets dat wij overigens nog niet zo lang doen, zijn wij ook geneigd het onderscheid uit te drukken op een wijze die duidelijk afgebakende, elkaar wederzijds uitsluitende, zoniet regelrecht vijandige sferen suggereert. Het is òf het een, òf het ander, zo lijkt het. Tertium non datur: een derde mogelijkheid wordt niet gegeven. Dat is echter, zoals ik hieronder over het voetlicht wil brengen, een zienswijze die anno 1987 eerder historisch en politiek-ideologisch bepaald is, dan dat zij aansluit op de feitelijke situatie van dit moment. De begripvorming over deze kwestie staat, zoals zo vaak, niet onafhankelijk tegenover de historische en politieke ontwikkeling, doch maakt er zelf deel van uit. Hoezeer deze met elkaar verbonden zijn zal ik hieronder laten zien.

Het trekken van scheidslijnen in de samenleving door daarin aparte sferen als overheid en maatschappij te onderscheiden is op zichzelf niet nieuw. Wat wel per historische periode veranderde en dus steeds nieuw was, is het demarcatiecriterium dat men gebruikte om de interne grenzen te trekken. Eenieder kent de middeleeuwse indeling in standen; men behoorde tot een bepaalde stand volgens geboorte, met uitzondering van de geestelijkheid, waarvoor speciale inwijdingsriten bestonden. Die zijn er trouwens nog, zij het dat de meesten onzer thans de geestelijkheid nauwelijks nog als stand zien, doch veeleer geneigd zijn het ambt te beschouwen als bijkans een professionele bezigheid als alle andere. Interne scheidslijnen kennen wij dus al lang, maar dat geldt niet voor het specifieke onderscheid overheid - maatschappij. Dat is, althans betrekkelijk, recent.

De eerste die de maatschappij in feitelijke zin als een zelfstandige sfeer zag, en daarmee aan de wieg van het nieuwe onderscheid als sociaalpolitiek en -wetenschappelijk feit stond was de hegeliaan Lorentz von Stein¹, die zijn gedachten daarover neerlegde in een boek dat als gedeeltelijke titel **'Der Begriff des Geschellschaft'** droeg. Het verscheen in 1855. Op dat moment was er echter al enig theoretisch voorwerk verricht, met name door zijn leermeester Hegel², die het onderscheid eerder en op wijsgerig niveau uitwerkte. De Pruisische filosoof deed dat met name in zijn **'Grundlinien der Philosophie des Rechts'** van 1821. Daarin worden Familie (dat wil hier zeggen: het gezin), bürgerliche Gesellschaft en Staat geanalyseerd als de drie momenten (these, antithese en synthese) van de Sittlichkeit. Nu gaat het mij hier niet om de precieze details van het hegeliaanse denken, hoe interessant dat ook moge wezen. Men lette vooral op de jaartallen 1821 en 1855.

Deze gedachten kregen vorm in een periode van grote sociale veranderingen, van liberaal geïnspireerd verzet tegen de absolute macht-aanspraken en de willekeur van de Europese vorstenhoven, van politieke strijd voor een sociale ruimte, vrij van staatsdwang. Het is ook de tijd waarin de staat, belichaamd in een vorst die met een hofhouding heerst over zijn onderdanen langzaamaan - maar op sommige plaatsen ging het na tussenkomst van de guillotine daarentegen tamelijk abrupt - vervangen werd door of anders anonimiseerde tot een organisatorisch complex van functionarissen,

in Nederland overheid genoemd. De vorst verdween of werd een ornament of symbool van een organisatie. De heerschappij van een persoon loste op in die van een apparaat. In de periode waarin Europa met deze en nog andere grote veranderingen moest leren leven kreeg het begrip maatschappij, afgezet tegen de overheid of de staat, sociaal-politieke en sociaal-wetenschappelijke betekenis.

Het mag dan ook niet verbazen dat Hegels Rechtsfilosofie, waarin de fundamentele tegenstelling niet schuilt in de tegenstelling staat - maatschappij doch in de relatie Familie versus bürgerliche Gesellschaft, achteraf door menigeen als zijn reactionairste werk is beschouwd, hoe onrechtvaardig dat ook is.³ Om voor progressief door te kunnen gaan moet en moest men in veler ogen het accent elders leggen; bij de tegenstelling overheid - maatschappij, wel te verstaan.

Dit antagonistische denken kwam natuurlijk ook in ons land tot ontwikkeling, zij het wat later en minder geprononceerd dan elders. Bovendien werd het vermengd met typisch Nederlandse elementen. De reformatorische christenen koesterden de tegenstelling overheid - maatschappij vanuit een heel andere invalshoek dan de liberalen uit de Franse Revolutie. Hun antithese, DE antithese, zou hun grote voorman Abraham Kuyper zeggen, was die tussen de confessionelen en de "paganisten", de niet-gelovigen. Binnen de Nederlandse verhoudingen kon de overheid echter alleen maar een neutrale, en dus min of meer een godeloze overheid zijn en geen theocratie, zodat het doorzetten van de eigen principes vooral in particuliere, dat wil zeggen: maatschappelijke kring plaats moest hebben. Uit angst voor het aantasten of verwateren van die beginselen door de neutrale overheid die immers ook de overheid van de paganisten moest zijn, koesterde men in afgeleide zin de tegenstelling overheid - maatschappij.

Ook het katholieke sociale denken, corporatistisch van inslag, droeg zijn steentje bij aan de receptie en het op vaderlandse wijze modelleren van wat oorspronkelijk een product van de Franse Revolutie was. Nu is dat corporatisme weliswaar eerder gericht op het toedekken van tegenstellingen dan het aanscherpen ervan, maar dan toch niet zozeer die tussen overheid en maatschappij alswel die tussen sociaal-economische klassen. Bovendien, het bewust opzetten van corporatistische structuren moet men toch ook zien

als een onmiskenbare poging de op bepaalde terreinen onontkoombaar geworden collectieve ordening en regeling buiten de directe overheidssfeer te houden. Dat na 1945 de Nederlandse sociaal-democraten daar zo braaf aan meewerkten, valt te begrijpen uit hun ideologische voorkeur voor functionele decentralisatie⁴, die zelf weer te plaatsen is tegen hun partijpolitieke concurrentieverhouding met de communisten. Die waren immers voor nationalisaties en verregaande centralisatie van de besluitvorming bij de overheid, en daar wilde men (onder andere om electorale redenen) niet te gemakkelijk mee vereenzelvigd kunnen worden. Hetgeen natuurlijk niet wegneemt dat socialisten in het algemeen niet gekenmerkt worden door een pathologische afkeer van de overheid.⁵

Dit leaat van uiterst gemengde herkomst dat het vanzelfsprekend politiek opportuun maakt, althans zich er niet tegen verzet, overheid en maatschappij als van elkaar onderscheiden, ja zelfs tegengestelde sferen te zien is, zij het om nieuwe redenen, recentelijk gereactiveerd toen er een politiek antwoord gevonden moest worden op de vragen die de crisis van de verzorgingsstaat opriep. Met die vaststelling begon ik.

Het interessante is nu, dat nadat deze crisis tot de politieke arena doorgedrongen was zij zich daar eerst en vooral als een financieel-economische problematiek manifesteerde - ontbrekende economische groei, onbeheersbaarheid van de uitgaven, tegenvallende belastingopbrengsten, sterke volumetoename van de sociale zekerheidsuitgaven, groei van het financieringstekort en dergelijke - en nauwelijks als een sociale crisis in bredere zin. Daarom lag het voor de hand oplossingen te zoeken in het domein van die sociale wetenschap die politieke economie heet. Men zou dan in het bijzonder na hebben moeten denken over collectieve besluitvormingsprocedures, het afwegen van budgetsystemen tegen de werking van marktprijzen, het werken met prikkels of "incentives" in plaats van reglementen en circulaires en dergelijke meer. Dat gebeurde ook wel in zekere mate, maar wat men eerst en vooral deed was een soort politieke sociologie bedrijven door de scheiding overheid - maatschappij als strikte tegenstelling te reactiveren. Er moest minder overheid en meer maatschappij komen, zo luidde de overkoepelende slogan, of, zoals CDA-voorman Bert de Vries het uitdrukte: wij moeten van de verzorgingsstaat naar de verzorgingsmaatschappij. Pas binnen de beperkingen van deze context kregen de

inzichten van de politieke economie hier en daar een kans.

Nu is dit allemaal historisch en politiek wel te begrijpen, maar daarom vanuit sociaal-wetenschappelijk oogpunt nog niet verdedigbaar. De reden daarvoor is buitengewoon simpel. In de institutionele werkelijkheid van de tachtiger jaren kan men met de beste wil van de wereld de grens tussen overheid en maatschappij niet langer scherp trekken, zo dat al ooit kon. Er staan voor het aanbrengen van zo'n demarcatielijn een reeks van criteria ter beschikking, die allemaal een zekere plausibiliteit hebben, maar die geen van allen op zich, en nog veel minder in onderlinge samenhang, kunnen voldoen. Het onderscheid publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke instanties, bijvoorbeeld, loopt onder andere vast op talloze overheidsstichtingen. Het criterium wel of geen controle door een gekozen orgaan op een daardoor ter verantwoording te roepen bestuur(der) laat ons in de steek bij de zelfstandige bestuursorganen, waarover ik nog te spreken kom. De tegenstelling marktprijs versus budget vindt zijn Waterloo bij de overheidsbedrijven en -deelnemingen, prijssubsidies en een grote budgetsector buiten de departementale, provinciale en gemeentelijke instanties. Het onderscheid winstgericht versus non profit schiet evenzeer te kort: de overheid is grotendeels non profit (maar de overheidsbedrijven en de winst op de verkoop van het aardgas dan?); helaas - helaas voor de redenering wel te verstaan - is de KNVB dat ook, net als nog talloos veel andere particuliere instanties.

Kortom, elk mogelijk demarcatiecriterium levert uiterst problematische twijfelgevallen op en trekt bovendien de grens op een andere plaats: niet alle privaatrechtelijke instellingen berekenen marktprijzen, niet alle instanties zonder directe controle door een gekozen orgaan zijn winstgericht, enzovoort enzovoort.⁶ Maar niet alleen valt de grens niet goed te trekken, het is nog erger. Er is in Nederland en trouwens ook daarbuiten naast de echter overheid en de pure maatschappij een omvangrijke derde sfeer tot ontwikkeling gekomen, door Van Gunsteren⁷ de gemengde sector en door Van Doorn het maatschappelijke middenveld⁸ genoemd. En daarin bevindt zich de bulk van de beleidsuitvoerende en -adviserende instanties van de verzorgingsstaat. Dat tussengebied is in Nederland niet alleen opgevuld door het veelgeroemde particuliere initiatief, al of niet levensbeschouwelijk gekleurd,

maar ook door de diverse overheden, het bedrijfsleven, organisaties van beroepsbeoefenaren, non profit-instellingen en vele anderen. De zo geschapen organisaties zijn naar rechtsvorm, herkomst, sociale functie en dergelijke niet eenduidig als òf gouvernementeel òf maatschappelijk te classificeren.

Natuurlijk is er geen twijfel over de precieze status van een supermarkt aan de ene en een departement aan de andere kant. Maar met product- of bedrijfsschappen, bedrijfsverenigingen, het GAK, ziekenfondsen, woningbouwcorporaties, bijzondere onderwijsinstellingen, overheidsbedrijven, Raden van Arbeid, Kamers van Koophandel, om maar eens een paar voorbeelden te noemen, ligt dan wat moeilijker. En daarbij gaat het om talrijke organen, waaronder instellingen met zeer belangrijke functies, veel werknemers en met de beschikking over grote sommen geld.

Ik recapituleer en schets de hoofdlijnen van het verdere betoog. Ik begon met de vaststelling dat op het politieke niveau het overkoepelende, globale antwoord op de crisis van de verzorgingsstaat gegeven is in termen van het herijken van de verhouding overheid - maatschappij. Pas binnen de marges van dat onderscheid is een beroep gedaan op hulpmiddelen ontleend aan de politieke economie. Ten tweede meen ik dat dat onderscheid in strikte zin een politieke en ideologische erfenis uit de vorige eeuw is die niet langer past op de feitelijke situatie. Die is namelijk zo dat er, tussen de echte overheidsorganisaties en de puur maatschappelijke instellingen, een zeer grote gemengde sector bestaat die in Nederland in feite de materialisatie is van de verzorgingsstaat als voorzieningenstructuur.

Deze sector is gemengd te noemen om drie redenen. Ten eerste vanwege de herkomst van de er toe behorende organisaties. Ze zijn opgericht door of op instigatie van de diverse overheden, bedrijven, het levensbeschouwelijk georiënteerde particulier initiatief, beroepsorganisaties, non profit-instellingen etcetera. Ten tweede is de sector qua samenstelling, functie en dergelijke van de betrokken organisaties uiterst divers. En ten derde is zij gemengd te noemen omdat de ertoe behorende instanties niet eenduidig als gouvernementeel dan wel als maatschappelijk te plaatsen zijn. Steeds hebben zij een kenmerk dat dat bemoeilijkt en dat komt er steeds op neer dat zij iets overheidsachtigs hebben door de vervulling van een publieke taak. Om die reden kunnen wij met de

eenvoudige begrippen uit de negentiende eeuw, in casu de dichotomie overheid - maatschappij niet langer uit de voeten. Wij hebben behoefte aan nieuwe adequate begrippen. Over die begrippen gaat de rest van deze bijdrage die er overigens als volgt uit ziet.

Vervolgens behandel ik in chronologische volgorde een aantal auteurs die met de zelfde problemen geworsteld hebben en laten zien hoe hun begripsontwikkeling niet onafhankelijk stond tegenover de sociale en politieke ontwikkeling, doch daar integendeel deel van uit maakte. Daar kan men de conclusie uit trekken dat de keuze van criteria voor het maken van onderverdelingen in de samenleving als geheel politieke momenten bevat. Ook een alternatief begrippenkader zal daar niet vrij van zijn. Die voorwetenschap legt verplichtingen op bij het introduceren van nieuwe begrippenstelsels. Ik introduceer zo'n nieuw conceptueel schema in de derde paragraaf en claim dat dat voor de huidige situatie adequater is. Dat moet uiteraard aannemelijk gemaakt worden en bovendien moet het criterium op basis waarvan de grenzen getrokken worden geëxpliciteerd en gelegitimeerd. Dat alles in de derde en laatste paragraaf.

2. Begrippen in hun tijd

Aan het begin van deze eeuw bezag men in ons land de kwesties die ons hier interesseren vooral met een juridische optiek. De bestudering van bijna alle sociale en politieke problemen geschiedde in die dagen trouwens overwegend met een rechtsgeleerde of anders rechtsfilosofische bril op. Opmerkelijk of bijzonder voor Nederland is dat niet: de lezer herinnert zich ook dat de betreffende wijsgerige beschouwingen van Hegel aan te treffen zijn in een studie met de titel *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Geheel in die geest beschreef men in Nederland ongeveer een eeuw later het onderscheid overheid- maatschappij vooral met het begrippenpaar publiekrecht versus privaatrecht. De tegenstelling daartussen werd onder invloed van de Duitse rechtswetenschap sterk benadrukt. En dit is zeker een tijdlang in elk geval institutioneel gezien correct geweest. Organisaties die men als overheidsinstellingen zal waren in die dagen publiekrechtelijk, maatschappelijke privaatrechtelijk en twijfelgevallen uiterst

zeldzaam. Maar ook hier bleek na enige tijd de natuur, dat is de sociale en politieke ontwikkeling, sterker dan de juridische leer. Met name de Nederlandse gemeentelijke overheden kregen de neiging allerlei nieuwe taken, zoals openbaar vervoer, gas- en watervoorziening en dergelijke ter hand te nemen en daar privaatrechtelijke constructies als NV's voor te gebruiken.

G.A. van Poelje (wie anders?) zag als een van de eersten dat de scheidingswand "tussen het gebied van de overheid en het gebied van het particuliere leven" die in de negentiende eeuw was aangebracht vol gaten kwam te zitten.⁹ Hij publiceerde in 1930 zijn boekje '*Osmose*', dat als volledige titel heeft: 'Een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer'. Dit doordringen gebeurde volgens de auteur op twee wijzen: de overheid maakte voor het uitvoeren van haar (nieuwe) taken in toenemende mate gebruik van privaatrechtelijke vormen zoals NV's, terwijl hij als "complement van de vermomde overheid" in de maatschappij "gespecialiseerde dictaturen" zal optreden. Als voorbeeld noemde hij de grote olieondernemingen (p. 3). Deze maakten weliswaar geen gebruik van publiekrechtelijke constructies, maar hadden vaak de facto wel meer macht dan menige overheid, die zij dan ook niet zelden onbeschaamd de wet stelden. Zij namen ook sommige van haar organisatieprincipes over, zoals werken met budgetten per onderdeel, besturen door "een raad van directeuren", analoog aan een ministerraad, het voeren van personeelsbeleid en het scheppen van pensioenregelingen (p. 3). De doordringing kwam dus in Van Poeljes ogen van twee kanten: enerzijds door het zich vermommen in oneigenlijke juridische vormen, van de andere kant door het bekleden van machtsposities en het hanteren van organisatiebeginselen die tot dan toe exclusief voor de overheid waren geweest. Maar het gebruik van het privaatrecht voor publieke taken krijgt bij Van Poelje toch de meeste aandacht.

In zijn woord vooraf bij de herziene uitgave van 1959 schreef hij, bijna dertig jaar later: "Het is waarschijnlijk dat (...) de horizontale verdeling in publiekrecht en privaatrecht zal moeten worden vervangen door een verticale verdeling waarin rechtsgroepen, ieder betrekking hebbend op een van de verschillende in het maatschappelijk leven vrij scherp gescheiden levens- of arbeidsgebieden naast elkaar worden geplaatst" (p. 2). Hij doelde

daarbij in het bijzonder op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Het opzetten van dit soort corporatistische structuren gaat echter wel iets verder dan het door de overheid gebruiken van privaatrechtelijke constructies, of het door bedrijven overnemen van machtsposities of organisatieprincipes die historisch of normatief gezien bij de overheid horen. En bovendien, het is achteraf overduidelijk dat Van Poelje het belang van de PBO's nogal heeft overschat; iets dat wij hem nauwelijks euvel mogen duiden, zeker niet aangezien hij daar bepaald niet alleen in stond. Niettemin benam hem dat wel het zich op een belangrijker en geheel nieuwe ontwikkeling op andere terreinen dan dat van de bedrijfsorganisatie. De contouren daarvan begonnen in het begin van de vijftiger jaren juist waarneembaar te worden. Ik doel daarmee op wat door Couwenberg in 1953 "het particulier stelsel" is genoemd.¹⁰

In zekere zin zet Couwenberg Van Poelje op zijn kop, hoewel dat niet zijn bedoeling was doch een gevolg van de politieke ontwikkelingen. De confessionele partijen waren al ver voor de Tweede Wereldoorlog doorgestoten naar het centrum van de politieke macht, maar pas na 1945 bleken de omstandigheden gunstig genoeg om daar institutioneel op grote schaal gebruik van te maken. De verzuilde wederopbouw van de samenleving was het resultaat. De problematiek van Couwenberg's boek was dan ook niet het gebruik van privaatrechtelijke vormen voor het uitvoeren van publieke taken door de overheid. Het ging intussen om het omgekeerde: publieke taken in de handen van maatschappelijke instanties. Of, zoals de ondertitel van zijn dissertatie luidt "de behartiging van publieke belangen door de particuliere organen".

Technisch geformuleerd komen het probleem en de oplossing hier op neer. Nederland is een land van louter levensbeschouwelijke minderheden. Neemt men aan dat de overheid het algemene belang moet behartigen en volgens rechtstatelijke en democratische principes te werk moet gaan, dan kan zij niet anders dan levensbeschouwelijk neutraal zijn. Wanneer echter grote bevolkingsgroepen vinden dat bepaalde publieke taken alleen maar levensbeschouwelijk tot hun recht kunnen komen, is er een probleem. Er staat dan eigenlijk nog maar één weg open: de bedoelde taken overdragen aan en laten uitvoeren door de betrokken groepen zelf, terwijl de overheid, waar nodig, dat particulier initiatief

steunt, stimuleert en beschermt. Couwenberg gaat in zijn boek overigens wel wat verder dan het beschrijven van een bestuurlijke oplossing voor een door de politieke verhoudingen geschapen probleem. Het boek staat sterk in het teken van het katholieke sociale denken en poogt het particuliere stelsel vanuit het subsidiariteitsbeginsel te rechtvaardigen (zie daarvoor onder andere p. 104).

In hoeverre zijn concept "het particuliere stelsel", gedefinieerd als "het organisatietype, waarbij de overheid binnen het kader van een zekere speciale bemoeiing, waaruit blijkt dat zij bij een bepaalde taak een publiek belang betrokken acht, de behartiging van dit belang geheel of gedeeltelijk over laat aan particuliere lichamen, die de verzorging daarvan spontaan op zich genomen hebben of hiertoe bereid zijn" (p. 8), beter past in Lijpharts verzuilingstheorie of in het corporatisme-debat kan hier buiten beschouwing blijven. Kern van de zaak is dat publieke taken welbewust uit handen van de overheid gehouden worden. Zij komen, met de zegen van diezelfde overheid, in uitvoering bij organen die zich uitdrukkelijk als maatschappelijke, niet-overheidsinstellingen beschouwen. Naast Van Poelje's vaststelling van een overheid die mede haar taken uitvoert in privaatrechtelijke, dat wil bij hem zeggen: maatschappelijke, vermomming (en na de oorlog de PBO-constructie die juridisch gezien iets anders is) zien wij dank zij Couwenberg nu ook publieke taken uitgevoerd door particuliere, maatschappelijke organen.

Een stap verder, zowel in de tijd en dus in de sociale ontwikkeling als in de theoretische verwerking daarvan is het boek van Kraemer '**The societal state**' uit 1966.¹¹ In zekere zin grijpt hij terug op de hegeliaanse dialectiek die ik al eerder aanstipte. Kraemer schetst een ontwikkeling van de absolutistisch staat, waarin het primaat bij de vorst ligt en een aparte maatschappelijke sfeer nog niet onderscheiden wordt (in Hegels termen zou men hier moeten zeggen dat zij nog ononderscheiden één zijn) via de antithese daarvan, waarin het primaat bij de vrije maatschappij ligt (en die in de dialectische gedachtengang als absolute tegenstelling met de bijbehorende nachtswakerstaat gelden moet) naar de synthese in de vorm van de societal state, de vermaatschappelijkte staat, waarin van een primaat van een beiden geen sprake meer is. In wezen doet bij Kraemer het verschil tussen

beide sferen er niet meer toe. Hij ziet midden zestiger jaren "a plurality of societal institutions, which, for the very purpose of ministering to the particular needs and interests of the many different groups and segments of the community necessarily turn into highly specialized managing apparatuses which are both 'administered' and administrated by equally specialized functionaries" (p. 141). Hegeliaanse scherpslijpers zouden er op kunnen wijzen dat in deze synthese overheid en maatschappij op ononderscheiden wijze één zijn geworden, terwijl dat volgens voorschrift juist op onderscheiden wijze het geval zou moeten zijn, maar dat doet hier minder ter zake. Wat telt is dat volgens Kraemer in Nederland midden zestiger jaren het onderscheid tussen beide sferen er niet meer toe doet: er is een groot conglomeraat van instanties gekomen die in onderlinge verbondenheid collectieve management-, verzorgings- en coördinatietaken vervullen, en dat ten behoeve van de geëmancipeerde gemeenschap als geheel.

De lezer herkent de sfeer uit **'The end of ideology'**, het boek van Daniel Bell¹² dat als symbool is gaan gelden voor de overtuiging dat in de westerse samenlevingen van begin zestiger jaren over de grote politieke strijdpunten van vóór de verzorgingsstaat consensus gegroeid was. Ideologische debatten waren dus niet meer nodig: de samenleving moest eigenlijk alleen nog maar op deskundige wijze geadministreerd worden. Dat dit technocratisch optimisme toen de 'echte' zestiger jaren aanbraken wat getemperd moest worden, is meen ik even bekend als de slogans uit die dagen waarmee de technocratendroom aan flarden gereten werd. Het politieke debat werd opnieuw in alle hevigheid gevoerd.

De optiek is nu volledig verschoven van een juridische benadering bij Van Poelje naar een historiserende macrosociologische bij Kraemer. Van Doorn¹³ handhaaft in 1977 deze invalshoek, maar ziet in tegenstelling tot Kraemer opnieuw geleidingen in de samenleving. Anders dan Kraemer, die de verzorgingsstaat als een specifieke staatsvorm wilde zien en dat concept per se wilde onderscheiden van zijn "societal state", meent Van Doorn in 1977 dat de verzorgingsstaat juist meer is dan een staatsvorm, want in feite "een specifieke maatschappijvorm. Het gaat in wezen om een institutioneel complex van gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen, dat weliswaar door de overheid wordt gegarandeerd en gesteund, maar overigens in het maatschappelijke middenveld opereert, in

directe wisselwerking met de onderscheiden categorieën van cliënten. Wat de verzorgingsstaat doet is het in stand houden van een verzorgingsmaatschappij" (p. 17).

Terminologisch gezien wordt er zo niet veel meer helderheid geschapen; eerder het tegendeel zou ik zeggen. Maar de achterliggende gedachte is niet zo moeilijk te vatten. Aan de ene zijde zijn er als vanouds de instanties die wij overheid noemen, en aan de andere kant de burgers en hun particuliere organisaties die samen de maatschappij vormen. Dat is niets nieuws. Onder verzorgingsstaatsverhoudingen heeft zich daar ten onzent een derde laag tussen gedrongen, een institutioneel complex van voorzieningen, en dat heet bij Van Doorn de verzorgingsmaatschappij. Door de combinatie van professionalisering en verzuiling is dat, in zekere mate ten opzichte van de overheid en in hoge mate in de relatie met de individuele burger, een vrijwel autonome macht geworden. Ik kan het daarom niet anders zien dan dat deze driedeling impliciet op het criterium afhankelijkheidsverhoudingen berust, en dat Van Doorn er op uit is machtscentra aan te wijzen. Alweer past dat achteraf gezien goed in het politieke klimaat: wij schrijven tweede helft zeventiger jaren en menigeen begint zich zorgen te maken over de verzorgingsstaat, die in steeds meer opzichten als een knellend verband wordt ervaren.

Exit juridisch geïnspireerde criteria bij Kraemer en Van Doorn dus. Maar zij zouden in een interessante vorm hun recht hernemen in de oratie van Scheltema¹⁴ uit 1974 en het empirisch onderzoek dat daarop aansloot. Scheltema wees er als eerste op dat er in het vaderlandse bestel sprake is van bestuursorganen "die een gedeelte van de bestuurstaak van de centrale overheid uitvoeren, maar dit werk tot op bepaalde hoogte naar eigen inzicht verrichten. Anders dan bij de voor ons meer normale vorm van bestuur, is er geen politiek verantwoordelijk persoon, geen minister die bevoegd is te vertellen hoe het precies moet" (p. 4). De auteur stelt voor hier van zelfstandige bestuursorganen te spreken en merkt op dat zij qua systematiek wat moeilijk in ons recht zijn onder te brengen. Vaak worden zij in de leerboeken niet eens als aparte categorie onderscheiden. Toch vond hij er zonder moeite een vijftientigtal en sprak hij het vermoeden uit dat er nog wel meer te vinden zouden zijn.

Dat bleek. Een omvangrijke WRR-studie¹⁵ (in drie delen, verschenen in 1983) inventariseerde de "organen van rechtspersonen rondom de centrale overheid". Men kwam tot de ontdekking dat er op landelijk niveau naast de centrale overheid nog 613 organen op een of ander terrein door de wetgever met openbaar gezag bekleed waren. Bovendien bleken er op nationaal niveau nog zo'n 162 rechtspersonen te bestaan die al evenmin tot de maatschappij in de gebruikelijke zin van het woord te rekenen vielen, omdat zij te veel op pure verlengstukken van de overheid leken. En dat uiteraard onverlet de "perifere overheidsinstanties" op lokaal en provinciaal niveau. De gevonden aantallen zijn evenwel binnen die beperking al verbluffend.

Net als bij Van Doorn is er in deze visie een driedeling in de samenleving aan te treffen. Bij de socioloog aan de ene kant de overheid, aan de andere kant de burger en zijn organisaties en daar tussenin een institutioneel complex van voorzieningen, door hem de verzorgingsmaatschappij gedoopt. Bij de jurist Scheltema en zijn paladijnen is er vooreerst de tweedeling aan de hand van in hoofdzaak het criterium wel of geen openbaar gezag. Openbaar gezag wil zeggen: het hebben van de bevoegdheid tot het handhaven of het scheppen van positief recht. Heeft men géén openbaar gezag dan is men daarentegen uitsluitend onderworpen aan het recht. Heeft nu een instantie die bevoegdheid tot het uitoefenen van openbaar gezag van de wetgever gekregen, dan is de tweede vraag: is er iemand die politiek verantwoordelijk is voor het doen en laten van die instelling? Hoewel Scheltema's tekst daar geen uitsluitsel over geeft, neem ik aan dat hij bedoelde: kan er iemand door een democratisch gekozen, representatief orgaan ter verantwoording worden geroepen? Zo ja, dan hebben wij het met de overheid van doen, zo nee met een zelfstandig bestuursorgaan.

Daarvan, zo leerde ons het WRR-onderzoek hadden wij er in 1983 op landelijk niveau dus 613. Dat zijn er zonder meer veel; om de gedachten te bepalen: het cijfer begint het aantal der Nederlandse gemeenten te benaderen. Toch bleek het niet Scheltema's opzet noch die van de andere onderzoekers eens flink de bezem erdoor te halen. Scheltema ontwaarde ook voordelen aan deze constructie en hij stelde pragmatisch voor de systematiek van het bestuursrecht aan de gegroeide bestuurlijke en politieke werkelijkheid van de verzorgingsstaat aan te passen.

Zo mild is de laatste auteur die ik hier wil behandelen niet. Maar dan zijn wij ook al weer bijna tien jaar verder en is de verzorgingsstaat in een ernstige en langdurige crisis verzeild geraakt. Ik doel hier op Geelhoed en zijn nota '**De Interventie-staat**'.¹⁶ Deze "aanzet tot een instrumentenleer" is een voorzet voor een verregaande ontvlechting van overheid en maatschappij. Deze zijn volgens de auteur "zo ineengegroeid dat bijkans niet meer uit te maken is of de staat vermaatschappelijkt dan wel de maatschappij gecollectiviseerd is" (p. 15). De vraag ligt voor de hand wat men er mee op zou schieten als men dat wel uit kon maken, doch dat punt zal ik laten rusten. Waar het om gaat is dat Geelhoed meent dat het onderscheid tussen overheid en maatschappij op nogal wat terreinen niet langer goed te maken is. Dat zag Kraemer min of meer ook, doch deze vond dat niet bezwaarlijk: het leek hem zelfs min of meer onvermijdelijk voor een goede taakvervulling ten opzichte van de geëmancipeerde gemeenschap als geheel. De lezer herinnere zich dat. Welnu, Geelhoed stelt hetzelfde vast en verbindt aan die vervlechting de crisis van de verzorgingsstaat. Tegenover de waargenomen feiten stelt hij een normatief model, overigens zonder het als zodanig te benoemen, deelt volgens dat model de samenleving in in twee sectoren, namelijk de "budgetdemocratie" en de "marktdemocratie" en poneert dat door de wederzijdse vervlechting beiden in het ongerede zijn geraakt. De remedie is al even simpel als de diagnose: via zijn instrumentenleer moet achterhaald worden wat de "budgetdemocratie" kan en tot dat weinige moet zij zich beperken. Al het overige stopte Geelhoed in de zwarte doos die bij hem "marktdemocratie" heet.

Wat hier gebeurt is in feite niets anders dan vaststellen dat het oude schema overheid - maatschappij niet meer past op de huidige situatie, de dichotomie vervolgens op onduidelijke gronden identificeren met een tweedeling in soorten democratie, enerzijds in termen van budgetten en anderzijds in termen van prijzen en het marktmechanisme, om tenslotte voor te stellen langs deze lijnen de samenleving te herstructureren. En dat redenerende vanuit de theoretische beperkingen van de "budgetdemocratie". Van Gunsteren heeft er terecht op gewezen dat hier een politieke radicaal aan het woord is. De instrumentenleer van Geelhoed is een politiek programma, geen onbevange analyse. De samenleving minus de overheid is geen markt, en al evenmin een democratie. De schrijver

suggereert door de keuze van die termen dat al het goede dat echte markten en democratieën te bieden hebben ons vanzelf zal toevloeien, mits wij maar meer aan de maatschappij, dat wil dus zeggen aan de marktdemocratie, over willen laten, aldus Van Gunsteren.¹⁷

Met Geelhoeds opvattingen aangaande overheid en maatschappij, zijn remedie voor de crisis van de verzorgingsstaat en de convergentie daarvan met de visie van de Haagse beleidsmakers in de tachtiger jaren, zijn wij terug bij de aanleiding die de discussie over de verhouding overheid - maatschappij opnieuw actueel maakte. In de inleiding wees ik er al op dat de crisis van de verzorgingsstaat zich in de politieke arena eerst en vooral als een financieel-economische, als een budgettaire problematiek manifesteerde, en dat het daarom voor de hand lag oplossingen te zoeken bij het gedachtengoed van een bepaald soort politieke economie. En ook dat dat gebeurde, zij het binnen de beperkingen van de gereactiveerde tegenstelling overheid - maatschappij. Onder dit vaandel kregen specifiekere slogans een plaats: privatiseren, dereguleren, heroverwegen, het verhogen van de doelmatigheid, het verminderen van het aantal ambtenaren, het drastisch verlagen van de staatsschuld in verband met de rentekosten en dergelijke.

Afgezien van de vraag op wiens schouders de lasten van deze maatregelen zouden moeten drukken, waarop ik in dit verband niet in wil gaan, is dit allemaal in beginsel wel te verdedigen. Maar het is ronduit dwaas binnen de beperkingen van wat ik eerder wat spottend de Haagse politieke sociologie heb genoemd. Door de gemakkelijke identificatie van de overheid met een budgetstelsel, die ook bij Geelhoed is aan te treffen, versterkt door het egocentrisme van het Haagse circuit, werden deze maatregelen vooral toegepast ter oplossing van de departementale begrotingsproblematiek. Dereguleren werd dereguleren van overheidsregelingen, privatiseren ging betekenen: buiten de departementale begroting brengen, heroverwegen werd het heroverwegen van overheidstaken, etcetera. Maar wat helpt dat wanneer ook talloze niet-departementale instanties tot de budgetsector behoren, dagelijks regels en voorschriften afscheiden, kortom, zich ten opzichte van de burger overheidsachtig gedragen?

Men kan deze instanties natuurlijk moeiteloos maatschappelijk heten, mits men maar redeneert vanuit de departementale organisa-

tie en de bijbehorende budgetten. De politieke sociologie van de Haagse beleidsmakers maakt het zo mogelijk de "overheid terug te dringen en meer aan de maatschappij over te laten" door departementale begrotingen te saneren. Dat gebeurt op twee wijzen. In het eerste geval worden de maatregelen afgewenteld op andere gebudgetteerde instanties dan de departementen, zoals bijvoorbeeld de gemeenten, de sociale zekerheidsfondsen, de bijstandsontvangers, de universiteiten, de ziekenhuizen etc. In het tweede geval hebben de maatregelen betrekking op de departementale organisatie zelf. Maar dat laatste heeft in de praktijk niet de voorkeur, zo blijkt.

De conclusie is, dat, zo de wijsheden van de politieke economie iets te bieden hebben voor het bestrijden van de crisis van de verzorgingsstaat - en binnen marges hebben zij dat - zij binnen de beperkingen van de Haagse politieke sociologie wel tamelijk onmachtig moeten blijven omdat vrijwel de gehele Nederlandse verzorgingsstaat als voorzieningenstructuur buiten de departementale grenzen valt. Vanuit deze bijziendheid is het vaderlandse stelsel allang geprivatiseerd, in handen van de maatschappij. Houdt men echter op met het vereenzelvigen van de overheid met de Rijksdienst en al het overige met de maatschappij, dan ontstaat een heel ander beeld. Dan zijn wij weer bij het punt waarmee wij begonnen: de ontoereikendheid van deze erfenis uit de negentiende eeuw voor de huidige omstandigheden.

3. Naar een nieuw stelsel van begrippen

Voor ik de herdefiniëring van een aantal bekende begrippen en één nieuw concept voorstel is het dienstig de balans op te maken van de voorgaande literatuurkritiek. Welke conclusies zijn daar uit te trekken? Ik zie er meerdere.

De eerste is wel dat de simpele tweedeling van het Nederlandse sociale bouwwerk in een overheid en de maatschappij niet langer houdbaar is, zo dat in deze eeuw ooit echt het geval was. Dat ligt, en dat is de tweede conclusie, niet aan het criterium dat oorspronkelijk gebruikt werd om deze scheidslijn te trekken. Het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instanties moge dan als iedere empirische indeling twijfel gevallen kennen, juridisch gesproken is het nu niet moeilijker te maken dat dat vroeger het geval was. Dat wij niet langer probleem-

loos iedere privaatrechtelijke instantie tot de maatschappij rekenen en iedere publiekrechtelijke tot de overheid, laat zien dat wij, bewust of onbewust, ook andere criteria willen laten meetellen.

Omdat wij ten derde niet buiten het begrippenpaar publiekrecht versus privaatrecht kunnen (het verschil tussen het onderworpen zijn aan het recht of de bevoegdheid hebben positief recht te scheppen of te handhaven is immers fundamenteel voor ons stelsel) vervalt logisch noodzakelijk de opdeling in twee sferen; er worden nieuwe onderverdelingen gemaakt. Naast de oude termen overheid en maatschappij komen nieuwe in zwang: osmose, particulier stelsel, "societal state", verzorgingsmaatschappij, zelfstandige bestuursorganen, marktdemocratie en dergelijke. Iedere indeling berust echter op een criterium, een normatief gekleurd uitgangspunt, en hoewel dat veelal impliciet bleef, zagen wij toch hoe het in de meeste gevallen, met uitzondering wellicht van Scheltema's bijdrage, zonder veel moeite aan de historische en politieke ontwikkeling te koppelen was.

De belangrijkste conclusie is echter wel dat onder verzorgingsstaatsverhoudingen overheid, maatschappij en staat velerlei transformaties hebben ondergaan, en dat inzicht daarin wezenlijk is voor het analyseren en beoordelen van en verstandig sleutelen aan de huidige situatie. Het uitsluitende gebruik van de klassieke dichotomie kan niet anders dan ideologische vertekeningen opleveren. Maar hoe moet het dan wel? Welke begrippen hebben wij nodig? Op grond waarvan bakenen wij hun onderlinge verhouding af?

Wij hebben, meen ik, behoefte aan een goede omschrijving van een aantal oude begrippen en één relatief nieuw exemplaar. Dat zijn, achtereenvolgens, de concepten samenleving, verzorgingsstaat, staat, overheid, maatschappij en paraoverheid. Het voor de hand liggende beroep op een wetenschappelijk naslagwerk op zoek naar een lexicografisch definitie helpt in dit geval niet. De Nederlandstalige Sociologische Encyclopaedie¹⁸ kent de genoemde woorden niet als lemma, en zou men een buitenlands werk willen raadplegen, dan moet het probleem van de precieze betekenis al goeddeels opgelost zijn, wil men het juist equivalent in een andere taal kunnen kiezen en vervolgens aan het opzoeken slaan. Alleen een goede redenering kan ons hier redden.

Als uitgangspunt voor deze redenering kies ik nadrukkelijk een

sociaalwetenschappelijk standpunt. Wat met andere woorden achter deze begrippen schuil moet gaan zijn sociale verschijnselen, waarvan het grondmateriaal gevormd wordt door concrete, historische mensen en hun onderlinge betrekkingen van allerlei aard. Die relaties kunnen zeer vluchtig of zeer stabiel zijn. Zij kunnen zich verdichten tot instituties en organisaties die via het rechtstelsel een status kunnen krijgen die ten dele met die van natuurlijke personen overeenkomt. Zo kan een NV eigendom hebben en een stichting een contract aangaan. Zij kunnen ook een langer bestaan hebben dan de personen die er deel van uitmaken: een instelling die twee eeuwen bestaat is relatief oud maar in beginsel niets bijzonders. Het zou pas curieus worden als zij na al die jaren nog de oorspronkelijke staf zou hebben. Hier zien wij dat een identificeerbaar deel van het sociale netwerk van betrekkingen de dragers van die relaties in leeftijd verre overtreft. Maar natuurlijk zijn niet alle betrekkingen zo stabiel. Sommige huwelijken houden vijftig jaar stand, anderen maar veertien dagen.

Ik stel voor dit hele complex van betrekkingen, al of niet in het bezit van rechtspersoonlijkheid, stabiel of instabiel, emotioneel of zakelijk, eerbiedwaardig of subversief, als samenleving te betitelen. Samenleving is dan het overkoepelende begrip, de naam van de naar buiten moeilijk afgrensbare verzameling waarin wij geledingen, deelverzamelingen willen aanbrengen. Die geledingen zijn in de huidige situatie overheid, maatschappij en paraverheid. Waarom deze drie en hoe zij omschreven moeten worden zullen wij hieronder nog zien: het zijn, als wij de samenleving een systeem noemen, daar subsystemen van. Dat geldt niet voor de begrippen staat en verzorgingsstaat. Zij zijn in de hier voorgestelde betekenis geen subsystemen, doch aspecten, eigenschappen van het geheel en zijn onderdelen.

Het begrip verzorgingsstaat gebruik ik dus om een samenleving als geheel te typeren, niet om er relatief zelfstandige onderdelen van aan te duiden. De reden daarvoor is de volgende. Elders¹⁹ heb ik uitgebreid beargumenteerd dat het kenmerk van de verzorgingsstaat is dat een groot deel van het erbinen geproduceerde in de vorm van geld, goederen en diensten gestuurd (her)verdeeld wordt over de leden ervan. De kern van het begrip is de gestuurde (her)verdeling, als correctie op de distributie die spontaan, zonder ingrijpen tot stand zou komen. Wie verdeelt, wat er

verdeeld wordt en volgens welke beginselen kan verschillen, per verzorgingsstaat, in de tijd en per beleidsterrein. Dat doet hier minder ter zake. Veel belangrijker is het te wijzen op het alledaags ervaringsfeit dat de verzorgingsstaat in de hele samenleving zijn sporen na laat: in de in de werking van de economie, de aard en inhoud van het politieke debat, in omvang en taken van de overheidsorganisatie, het onderwijs, en de gezondheidszorg. Maar ook in de bedrijven via zaken als het minimumloon, het ontslagrecht, sociale zekerheid, en niet minder in het rechtsstelsel of de mentaliteit van de burgers, hun levenshouding en toekomstverwachtingen en de aard en inhoud van hun onderlinge relaties. Hoe is in het licht van het voorgaande het verzorgingsstaat-zijn anders op te vatten dan als iets dat een hele samenleving betreft, als een samenlevingskenmerk? De gevolgen ervan zijn immers letterlijk overal aan te treffen en niet tot één sector beperkt.

Zo is het in zekere zin ook met het aloude begrip staat. Wil een samenleving als zodanig functioneren, dan moeten er talloze individuele handelingen op elkaar afgestemd, gecoördineerd worden. Sommige moeten onderdrukt, andere gestimuleerd. Onze instincten zijn daarvoor niet toereikend. In plaats daarvan hebben wij volgens Lindblom²⁰ drie andere mechanismen tot onze beschikking. Dat zijn exchange (ruil), persuasion (overreding) en authority (gezag). Dit laatste mechanisme is ten nauwste verbonden met de staat. Maar niet iedere gezagsuitoefening kan ertoe gerekend worden. Het is Max Weber die er op gewezen heeft dat de moderne staat daardoor gekenmerkt wordt dat hij (met succes) kan claimen het monopolie te hebben op het legitiem gebruik van geweld op een bepaald territorium. Ook andere instanties mogen weliswaar soms geweld gebruiken (ouders ten opzichte van hun minderjarige kinderen, bijvoorbeeld), maar zij mogen dit slechts doen voor zover de staat het toestaat. De staat wordt beschouwd als de enige bron van het "recht" iemand met het uiterste middel te dwingen.²¹ Nu is in het moderne Nederland het gebruik van legitiem geweld, in elk geval in historisch perspectief, een relatief weinig voorkomend iets. Bovendien is het in de context van de democratie en de rechtstaat gebonden aan democratisch gelegitimeerde rechtsregels.

Dat wil evenwel niet zeggen dat de staat in onze samenleving de grote afwezige is. Integendeel: het betekent slechts dat de staat

blijkbaar voldoende gezag heeft om het gebruik van fysieke dwang slechts zelden nodig te maken. Maar als zijn gezag ontkend of getart wordt, kan de sterke arm, door het recht en als democratisch betitelde procedures gelegitimeerd, er aan te pas komen.²² Daarin onderscheidt zich het staatsgezag van al het andere uitgeoefende gezag zoals dat van priesters of geleerden.

Gezag, zo nodig gesteund door legitiem geweld, dat is in een eerbiedwaardige sociologische traditie de kern van de staat. Hij omvat zo alle vormen van legitieme dwang in de samenleving, uitgeoefend op handelingsbekwame burgers of instanties. Er is een hardnekkig gerucht dat een Franse koning eens gezegd zou hebben "L'etat, c'est moi". De staat, dat ben ik. In moderne tijden is het evenwel niet zo eenvoudig het dwangcentrum in de samenleving te localiseren in één persoon of organisatie. Als wij alleen al bezien welke instanties in Nederland in naam van de gemeenschap zo nodig geweld mogen gebruiken, dan is dat al een hele reeks: het leger, de Marechaussee, de diverse gemeentelijke politiekorpsen, de rijkspolitie, de douane. Men kan natuurlijk zeggen dat het hier om één staatsorganisatie gaat, doch dat is meer een monolitische fictie dan organisatorische werkelijkheid. Het lijkt mij daarom correcter niet te spreken van de staatsorganisatie, doch van een functie die in de samenleving uitgeoefend wordt, en nog even in het midden te laten wie dat dan doet. Zo bezien is de staat of het statelijke dan een aspect van de samenleving, namelijk het legitiem, en dat wil in een democratische rechtstaat zeggen: volgens democratisch aanvaarde wetten, eenzijdig uitoefenen van dwang. Als het kan op basis van gezag, als het moet met behulp van geweld.

Met het opvatten van het begrip staat als een functie die in de samenleving uitgeoefend wordt en het concept verzorgingsstaat als een samenlevingskenmerk zijn de voorbereidingen getroffen om het oorspronkelijke probleem aan te pakken: het trekken van scheidslijnen in de samenleving als geheel ter vervanging van de inadequaat geworden dichotomie overheid - maatschappij. Volgens welk criterium moet dat geschieden? Ik heb er al eerder op gewezen dat aan die keuze politieke of normatieve aspecten verbonden zijn. De tweede paragraaf biedt daarvan ampele illustraties. Het lijkt mij dat wij het hier te kiezen normatieve vertrekpunt moeten lokaliseren bij het handelingsbekwame individu, de gelijkheid van

een ieder voor de wet en de democratie. Bij dat uitgangspunt past logischerwijs maar één criterium: de vraag wie het recht heeft een ander eenzijdig iets op te leggen. Met andere woorden: het al of niet deelhebben aan de staatsfunctie.

Nu zou men verwachten dat in een fatsoenlijk land als het onze deze dwangfunctie uitsluitend en alleen uitgeoefend wordt door de overheid, opgesplitst in twaalf provinciale en ruim zevenhonderd gemeentelijke overheden, overkoepeld door Den Haag, en op alle drie de niveaus voorzien van representatieve, gekozen organen. Dat blijkt bijvoorbeeld al uit de gemakkelijke wijze waarop wij in het taalgebruik van alledag overheid en staat met elkaar identificeren: bedoelen wij met het woord staat een actor, dan denken wij aan de overheid, zij het zelden aan een provinciale of locale. Vanuit de hier verdedigde optiek is deze identificatie onder de huidige verhoudingen echter onjuist en precies de kern van het probleem bij het afbakenen van overheid en maatschappij. Omdat de staatsfunctie niet alleen door de overheidsorganisaties uitgeoefend wordt, maar ook andere, die daardoor iets overhiedsachtigs krijgen, wordt het trekken van de grens zo moeilijk.

Laten wij, om dat wat nader te kunnen bezien, wat dieper ingaan op de legitieme dwang. Welke vormen kan zij aannemen? Ik zie er vijf. Een ervan, die ultieme vorm hebben wij al gezien: de fysieke. In beginsel wordt zij echter pas ingeschakeld als het morele gezag van een eenzijdig genomen, en volgens het recht bindende, beslissing onvoldoende blijkt om naleving te bewerkstelligen. Het nemen van zulke beslissingen hoort dus ook tot de staatsfunctie. Ten derde hoort daartoe het leveren van een zuiver collectief goed. Dat wordt er immers door gekenmerkt dat, als het eenmaal voortgebracht is, men zich aan het genot ervan niet kan onttrekken. Dat is gedwongen nering, dwangconsumptie, niet afgedwongen met behulp van (dreigend) geweldsgebruik, doch simpelweg volgend uit de technische aard van het goed zelf. Als een burgerwacht de junkies uit mijn woonwijk verdrijft en de middenstandsvereniging voor betere verlichting van donkere hoeken zorgt, geheel zonder bijdrage mijnerzijds, kan ik mij aan de (overigens prettige) effecten in de vorm van een andere openbare orde niet onttrekken. Nu kan men tegenwerpen dat zuiver collectieve goederen alleen in de economieboekjes bestaan, doch men dient dan ook te bedenken dat er in de praktijk zeer veel bijna-collectieve goederen zijn. Dat

zijn namelijk goederne met (zeer) veel externe effecten, en een andere, logisch equivalente definitie van een collectief goed is: een goed waarvan alle effecten geëxternaliseerd zijn.

Ten vierde ontstaat er dwang door monopolies. Bestaat zo'n situatie, dan is men gedwongen met de monopolist zaken te doen zo men van de gemonopoliseerde dienst of het goed gebruik wil maken; in het geval dat men de gemonopoliseerde activiteit zelf ter hand wil nemen zal men ervan af moeten zien. Wanneer zo'n monopolie ten minste wettelijke bescherming geniet, en men dus bij het doorbreken ervan in het uiterste geval met de sterke arm van doen krijgt. De nutsbedrijven zijn daar een voorbeeld van: bent u ontevreden over uw nutsbedrijf, dan is naar de concurrentie lopen praktisch uitgesloten, net als het bedrijf als leverancier zelf concurrentie aan gaan doen. Hoezeer monopolies bij de staat horen kan blijken wanneer wij bedenken dat een zo staatsvijandige ideologie als het liberalisme er van uitgaat dat natuurlijke, dat wil zeggen niet doorbreekbare, monopolies in handen van de staat horen te zijn. Met een door de wetgever geschapen en beschermd monopolie is dat natuurlijk a fortiori het geval.

De vijfde vorm waarin legale dwang zich kan manifesteren bestaat uit de verplichting te betalen voor voorzieningen, geheel los van de vraag of men die nu wel of niet wenst en er wel of geen gebruik van maakt. Met geld dat de burger onder een wettelijke verplichting in de vorm van premies en belastingen uit de zak geklopt wordt, worden in Nederland talloze organisaties in stand gehouden die er op basis van vrijwillige bijdragen of het berekenen van een minstens kostendeekkende prijs voor de geleverde diensten niet lang zouden zijn. Blijkbaar hebben de belanghebbenden bij deze instanties (en dat zijn niet per se of zelfs maar alleen de gebruikers) de wetgever of zijn gemachtigde ervan kunnen overtuigen dat het al of niet bestaan van de betreffende voorzieningen niet afhankelijk gemaakt moet worden van de vrije beslissing van de potentiële consument. Hier werkt het dwangelement naar twee kanten. Ten eerste ten opzichte van de premie- en belastingbetalende burger die niet vrijwillig in die rol optreedt, en ten tweede ten opzichte van bijvoorbeeld de minvermogende burger die recht heeft op een bepaalde voorziening. Natuurlijk kan men in het tweede geval opmerken dat er een herverdelingsmotief in het spel is, maar ook dat is niet vrij van dwang voor de begun-

stigde. Die is alleen bij het verstrekken van vrij besteedbare gelden aanwezig. Wanneer men namelijk de minvermogende burger in plaats van geld goederen en diensten ter beschikking stelt, ontnemt men hem immers de vrijheid zelf over de besteding van dat deel van zijn 'inkomen' te beschikken. Wie door zijn beroerde financiële situatie in de put zit kan wel regelmatig gesprekken met een (bijstands) maatschappelijk werker krijgen, maar niet ter leniging van de financiële nood de gekapitaliseerde waarde van die dienstverlening. Het gaat er niet om of dat verkieslijk is, maar wel dat men, net zo min als de fortuinlijker landgenoot die de belasting voor die voorziening betaalt, niet zelf kan beslissen. In die zin lijken de instellingen die alleen dank zij premie- en belastingafdracht in stand kunnen blijven op de vorsten van vroeger: ook al lieten zij hun onderdanen verder met rust, betalen moesten die altijd.

Uit deze opsomming blijkt dat de staatsfunctie een gelede functie is: er wordt in meerdere vormen legitieme dwang op de burger uitgeoefend. Door fysiek geweld, het eenzijdig nemen van bindende beslissingen, door de opgelegde consumptie van collectieve goederen, door legaal geschapen monopolies en door het voortbestaan van sommige instanties niet afhankelijk te laten zijn van vrije bestedingsbeslissingen van de burger. Ik stel voor om dat segment van de samenleving dat geen deel heeft aan de staatsfunctie, dat wil zeggen alle privé-personen en die organisaties die niet letterlijk het recht hebben burgers of andere instanties op enigerlei wijze te dwingen, doch slechts ruilbetrekkingen mogen aangaan of moeten overtuigen, maatschappij te noemen. Dat is in lijn met de oorspronkelijke betekenis van het woord, namelijk: staatvrije sfeer, de sfeer waarin men als maten, niet als onder- en bovengeschieden tegenover elkaar staat.

Daarmee blijven nog de begrippen overheid en para-overheid nader te definiëren. Overheid vat ik, met het oog op ons vertrekpunt dat de democratische rechtsstaat is, op als de verzameling van organen waarvan het bestaan volgt uit Grondwet, de Provincie- en Gemeentewet en waarop gekozen organen controle (moeten) oefenen. Dat zijn uiteraard de rijksdienst, de provinciale griffies en diensten, en hun gemeentelijke evenknieën. Nemen wij nu overheid en maatschappij tezamen en wel in de betekenis waarin ik hen hiervoor omschreven heb, dan zien wij dat daarmee niet de

gehele samenleving gedekt wordt. Er is een grote groep organisaties, instanties die noch tot de overheid in strikte zin behoren, noch puur maatschappelijk zijn. En dat laatste zijn zij niet omdat wij hen tot nu toe onbereflecteerd overheidsachtig genoemd hebben. Met behulp van de hiervoor gegeven definitie van de staatsfunctie kunnen wij deze intuïtieve notie confirmeren: zij zijn geen deel van de overheid, want vaak stichtingen of vennootschappen, maar al evenmin echt maatschappelijk omdat zij deel hebben aan de staatsfunctie. Door hun blote bestaan, hun activiteiten of beslissingen dwingen ze, volstrekt legitiem, want volgens de bedoelingen of met instemming van de wetgever de individuele burger of andere, maatschappelijke organisaties. Daardoor lijken zij overheidsachtig en om die reden stel ik voor hen paragouvernementeel en de sector para-overheid te noemen.

Zo valt het te begrijpen dat in Nederland onder verzorgingsstaatsverhoudingen de staat tot voordien ongekeerde proporties is opgeblazen, terwijl dat voor de overheid in veel mindere mate het geval is. In welke mate precies is niet bekend en kan dat ook niet worden, zolang men blijft denken in de tweedeling overheid-maatschappij, onder verwaarlozing van de inhoud van het begrip para-overheid. Tot vervelens toe heb ik er in het voorgaande op gewezen dat vrijwel de hele vaderlandse verzorgingsstaat, hier in de zin van een voorzieningenstructuur, paragouvernementeel is. De Raden van Arbeid, de bedrijfsverenigingen, de woningbouwcorporaties, de Reclassering, het maatschappelijk werk, de gezondheidszorg, het onderwijs etc. Als er iets mis is met de verzorgingsstaat en dereguleren, privatiseren, heroverwegen en het prijsmechanisme tot de remedies behoren, dan dienen deze medicijnen ook en vooral toegepast te worden op buiten de departementale grenzen vallende organisaties, op, met andere woorden, de door de Haagse politieke sociologen verontachtzaamde transformaties van overheid en maatschappij.

Noten

1. L. von Stein, Der Begriff der Gesellschaft und die sociale Geschichte der Fransısische Revolution bis zum Jahre 1830, Leipzig 1830.
2. G.W.F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Leipzig 1821.

3. E. Weil, Hegel et l'etat, Parijs 1974.
4. J.T. van den Berg, Functionele decentralisatie. Een aanzet tot herwaardering, in Bestuurswetenschappen, 1981, nr. 1, p. 1 e.v.
5. Zie Paul Kalma's De illusie van de "democratische staat", Deventer 1982.
6. Zie hiervoor ook Politicologie van het particulier initiatief in deze bundel.
7. H. van Gunsteren, Wie in zijn graf ligt maakt geen fouten meer: een interventieeler te ontwikkelen door ambtenaren, in Beleid en Maatschappij, 6 (1984) p. 159 e.v.
8. J.A.A. van Doorn, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978.
9. G.A. van Poelje, Osmose, een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer, Alphen aan den Rijn 1930 (2e uitgave 1959).
10. S.W. Couwenberg, Het particulier stelsel, Leiden 1953.
11. P.E. Kraemer, The societal state, Meppel 1966.
12. D. Bell, The end of ideology. On the exhaustion of political ideas in the fifties, New York 1962.
13. Zie noot 8.
14. M. Scheltema, Zelfstandige Bestuursorganen, Groningen 1974.
15. H.F. Munneke e.a., Organen en rechtspersonen rond de centrale overheid, WRR V35, 's-Gravenhage 1983.
16. L.A. Geelhoed, De interveniërende staat, 's-Gravenhage 1983.
17. Zie noot 7.
18. L. Rademakers (red.), Sociologische Encyclopaedie, Utrecht/Anwerpen 1978.
19. N.A.A. Baakman, Divide et impera: het adagium van de verzorgingsstaat. Werkstukken van de Vakgroep Bestuurskunde, Nijmegen 1983.
20. C.E. Lindblom, Politics and markets, New York 1977.
21. W. Connolly (ed.), Legitimacy and the state, Oxford 1984.
22. U. Rosenthal, Politiek, de staat en het staatsapparaat, Alphen aan den Rijn 1980.